

**Совет по правам человека**

Тридцать седьмая сессия

26 февраля – 23 марта 2018 года

Пункты 2 и 3 повестки дня

**Ежегодный доклад Верховного комиссара
Организации Объединенных Наций
по правам человека и доклады Управления
Верховного комиссара и Генерального секретаря****Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие****Принципы защиты прав человека мигрантов,
находящихся в уязвимом положении, и практические
руководящие указания в отношении такой защиты****Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных
Наций по правам человека***Резюме*

Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюцией 35/17 Совета по правам человека, в которой Совет просил Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека представить на рассмотрение в качестве сопредседателя Рабочей группы по проблемам миграции, прав человека и гендерным вопросам Группы по проблемам глобальной миграции принципы и практические руководящие указания в отношении защиты прав человека мигрантов, находящихся в уязвимом положении, на основе существующих правовых норм и представить доклад по этому вопросу Совету по правам человека на его тридцать седьмой сессии.

Миграция может быть позитивным и обогащающим опытом для людей и общин и может принести пользу странам происхождения, транзита и назначения, но в то же время очевидно, что перемещение, в результате которого люди оказываются в трудном положении, является серьезной проблемой с точки зрения прав человека. В тех случаях, когда мигранты не составляют отдельную правовую категорию беженцев, обеспечение уважения, защиты и осуществления их прав человека может иметь особо важное значение. Некоторые мигранты нуждаются в особой защите из-за положения, в котором они находились до начала перемещения, обстоятельств в ходе их перемещения или условий, с которыми они сталкиваются по прибытии, или же в силу личных особенностей, таких как возраст, гендерная идентичность, инвалидность или состояние здоровья. Принципы и руководящие указания, которые содержатся в добавлении к настоящему докладу, сосредоточены на положении в области прав



человека тех мигрантов, которые не могут быть отнесены к категории беженцев в соответствии с Конвенцией о статусе беженцев, но которые при этом находятся в уязвимом положении и поэтому нуждаются в защите со стороны международной системы защиты прав человека и имеют право на такую защиту.

Эти принципы вытекают непосредственно из международного права в области прав человека и связанных с ним международных стандартов. Руководящие указания, следующие за каждым принципом, конкретизируют наилучшую международную практику и призваны помочь государствам (и другим заинтересованным сторонам) в разработке, укреплении, осуществлении и мониторинге мер по защите и поощрению прав человека мигрантов, находящихся в уязвимом положении. Руководящие указания почерпнуты из самих документов и из авторитетных толкований и рекомендаций международных договорных органов по правам человека и мандатариев специальных процедур Совета по правам человека, а также из других экспертных источников.

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюцией 35/17 Совета по правам человека, в которой Совет просил Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) представить на рассмотрение в качестве сопредседателя Рабочей группы по проблемам миграции, прав человека и гендерному равенству Группы по проблемам глобальной миграции¹ принципы и практические руководящие указания в отношении защиты прав человека мигрантов, находящихся в уязвимом положении, на основе существующих правовых норм и представить доклад по этому вопросу Совету на его тридцать седьмой сессии. Эти принципы и руководящие указания приводятся в добавлении к настоящему документу (A/HRC/37/34/Add.1).

2. В связи с этим 23 октября 2017 года УВКПЧ направило государствам-членам и межправительственным и неправительственным организациям вербальную ноту с просьбой представить свои соображения и соответствующую информацию относительно сферы охвата и содержания проекта принципов и руководящих указаний в целях завершения подготовки документа для его представления Совету. Государствам-членам было также предложено представить соответствующую информацию о перспективных видах практики в деле поощрения и защиты прав человека мигрантов, находящихся в уязвимом положении. Письменные материалы были получены от государств, межправительственных и неправительственных организаций и отдельных экспертов².

3. Принципы и руководящие указания ранее были рассмотрены Советом по правам человека в форме проекта. Они упоминаются в докладах Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, представленных на тридцать третью сессию Совета (A/HRC/33/67) и на тридцать шестую сессию Совета (A/HRC/36/42). Настоящий доклад непосредственно вытекает из доклада (A/HRC/34/31) и документа зала заседаний (A/HRC/34/CRP.1), представленных Совету на его тридцать четвертой сессии, в качестве доклада о ходе работы в отношении принципов и руководящих указаний. Государства приняли во внимание процесс разработки принципов и руководящих указаний и призвали его продолжить, например в резолюции 32/14 Совета и в пункте 51 Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах³.

4. Рабочая группа по проблемам миграции, прав человека и гендерным вопросам Группы по проблемам глобальной миграции, действующая под руководством Верховного комиссара в качестве ее сопредседателя, разработала принципы и руководящие указания на основе правозащитного, многостороннего, экспертного процесса, который был открыт для всех соответствующих участников. Эта инициатива отражает основную заявленную цель Группы по проблемам глобальной миграции,

¹ В Рабочую группу по проблемам миграции, прав человека и гендерного равенства входят следующие органы: Международная организация труда (МОТ); Международная организация по миграции (МОМ); Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ); Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ); Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ); Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО); Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины»); Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК); Университет Организации Объединенных Наций и Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ). Сопредседателями этой группы являются УВКПЧ и «ООН-женщины».

² Помимо представлений, полученных от большого числа неправительственных организаций и отдельных экспертов, материалы представили Европейский союз и следующие государства: Ирак, Италия, Ливан, Маврикий, Мальта, Словения, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Турция, Филиппины, Швейцария и Швеция. С этими материалами можно ознакомиться на странице, посвященной миграции, веб-сайта УВКПЧ по адресу www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/VulnerableSituations.aspx.

³ Резолюция 71/1 Генеральной Ассамблеи, итоговый документ пленарного заседания высокого уровня для решения проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов.

которая, согласно ее кругу ведения, заключается в «содействии более широкому применению всех соответствующих международных и региональных договоров и норм, связанных с миграцией», и в «поощрении использования более согласованных, всеобъемлющих подходов к проблеме международной миграции»⁴.

5. С учетом ограничений объема настоящий доклад включает введение, а также глоссарий основных терминов, который не является исчерпывающим. Добавление к настоящему докладу содержит 20 принципов наряду с соответствующими руководящими указаниями и пояснениями. Руководящие указания призваны служить государствам и другим заинтересованным сторонам руководством, основанным на передовой международной практике защиты прав человека мигрантов, находящихся в уязвимом положении. В последнем разделе добавления изложена правовая основа принципов, вытекающих, в зависимости от случая, из международного права в области прав человека и соответствующих отраслей права.

II. Общие сведения

6. Во всем мире права человека миллионов мигрантов, включая многих мигрантов, которые охвачены массовыми перемещениями или смешанными миграционными потоками, защищены недостаточно или подвергаются риску их ущемления.

7. В Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах Генеральная Ассамблея признала сложную природу современных перемещений: «Люди перемещаются с места на место с незапамятных времен. Одни перемещаются в поисках новых экономических возможностей и перспектив. Другие бегут от жизни в условиях вооруженных конфликтов, нищеты, отсутствия продовольственной безопасности, преследований, терроризма или нарушения и ущемления прав человека. Третьи – с целью избежать неблагоприятных последствий изменения климата или стихийных бедствий (некоторые из них могут быть связаны с изменением климата) или в силу других экологических факторов. Перемещение многих людей, в действительности, вызвано сочетанием этих причин»⁵. Генеральный секретарь также отметил, что, несмотря на постепенное расширение защиты беженцев, многие люди вынуждены покидать свои дома по причинам, которые не подпадают под определение беженцев, содержащееся в Конвенции о статусе беженцев (см. A/70/59, пункт 18)⁶.

8. Миграция может быть позитивным и полезным опытом для отдельных лиц и общин и может принести пользу странам происхождения, транзита и назначения, но в то же время очевидно, что перемещение, в результате которого люди оказываются в трудном положении, является серьезной проблемой с точки зрения прав человека (A/HRC/31/35, 27). В тех случаях, когда мигранты не подпадают под отдельную правовую категорию беженцев, обеспечение уважения, защиты и осуществления их прав человека может иметь особо важное значение. Некоторые мигранты нуждаются в особой защите из-за положения, в котором они находились до начала перемещения, обстоятельств совершаемой ими поездки или условий, с которыми они сталкиваются по прибытии, или в силу особенностей личности, таких как возраст, гендерная идентичность, инвалидность или состояние здоровья.

9. Принципы и руководящие указания, которые содержатся в добавлении к настоящему документу, сосредоточены на положении в области прав человека тех мигрантов, которые не могут быть отнесены к категории беженцев в соответствии с Конвенцией о статусе беженцев, но, тем не менее, находятся в уязвимом положении и

⁴ См. www.globalmigrationgroup.org/system/files/uploads/documents/Final_GMG_Terms_of_Reference_prioritized.pdf.

⁵ См. также преамбулу Парижского соглашения, принятого в контексте Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата.

⁶ См. информацию о лицах, которые находятся за пределами стран своего происхождения и не могут быть отнесены к категории беженцев в соответствии с международными или региональными правовыми нормами, но в некоторых случаях могут также нуждаться в защите от возвращения, в публикации УПКБ «Persons in need of international protection» (июнь 2017 года), которая доступна на сайте www.refworld.org/docid/596787734.html.

поэтому нуждаются в защите со стороны международной системы защиты прав человека (A/HRC/33/67). Все лица, включая неграждан, наделены правами, предусмотренными международным правом в области прав человека и связанными с ним стандартами, и важно обеспечить соблюдение этих прав. В тех случаях, когда лица имеют право на особую защиту в соответствии с международно-правовыми актами, не менее важно гарантировать предоставление им этой особой защиты. Беженцы и просители убежища имеют право на особую защиту в соответствии с международным и региональным правом беженцев⁷. Кроме того, в специальных международно-правовых актах признаются права человека и особые потребности других лиц, в том числе детей, жертв торговли людьми, трудящихся-мигрантов, апатридов и инвалидов⁸. Разработка принципов и руководящих указаний не наносит ущерба конкретным правам, предоставляемым этим и другим группам перемещающихся людей.

10. Когда 10 декабря 1948 года международное сообщество приняло Всеобщую декларацию прав человека, она была воспринята как единый стандарт для всех народов и государств. Впервые в истории человечества в ней разъяснились минимальные гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права, которыми должны пользоваться все люди. Международный билль о правах человека (Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах) допускает проведение различий между гражданами и негражданами в отношении только двух прав и только в определенных случаях⁹.

⁷ Все лица, которые отвечают критериям, предъявляемым к беженцам в соответствии с международным правом беженцев, с точки зрения международного права являются беженцами, независимо от того, признаются ли они таковыми официально. См., в частности, Конвенцию 1951 года о статусе беженцев и Протокол 1967 года к ней, Конвенцию, регулирующую специфические аспекты проблемы беженцев в Африке, и Картахенскую декларацию о беженцах.

⁸ См., в частности, Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Конвенцию № 97 МОТ о миграции в целях трудоустройства (пересмотренную в 1949 году) и Конвенцию № 143 МОТ о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения) 1975 года, Конвенцию о статусе апатридов и Конвенцию о правах инвалидов.

⁹ В статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах за гражданами резервируется право голосовать и принимать участие в ведении государственных дел, а в статье 12 за иностранцами, которые находятся на территории страны на законных основаниях, резервируется право на свободу передвижения внутри страны. Вместе с тем в замечании общего порядка № 15 (1986) о положении иностранцев в соответствии с Пактом Комитет по правам человека указал, что иностранец может пользоваться защитой в соответствии со статьей 12 МПГПП в отношении въезда и проживания, например в случае возникновения соображений недопущения дискриминации, запрещения негуманного обращения и недопущения вмешательства в семейную жизнь. В пункте 3 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах устанавливается одно ограниченное исключение из принципа недопущения дискриминации по признаку гражданства при реализации прав, закрепленных в Пакте. Это положение гласит: «Развивающиеся страны могут с надлежащим учетом прав и свобод человека и своего народного хозяйства определять, в какой мере они будут гарантировать признаваемые в настоящем Пакте экономические права лицам, не являющимся их гражданами». Вместе с тем толкование пункта 3 статьи 2 должно быть узким: данное исключение касается только развивающихся стран и только экономических прав. В соответствии с Пактом государство не может проводить дискриминацию по признаку гражданства или правового статуса. Любое различие, исключение, ограничение или предпочтение или иное дифференцированное обращение по признаку гражданства или правового статуса должно соответствовать законодательству, преследовать законную цель и оставаться легитимным по отношению к преследуемой цели. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подчеркивал, что без ущерба для возможности государства приказывать мигрантам, не имеющим документов или находящимся на территории страны не в установленном порядке, покинуть его территорию само присутствие таких мигрантов под юрисдикцией государства налагает на него определенные обязательства, в том числе первичное обязательство признать их присутствие и тот факт, что они могут отстаивать свои права перед национальными властями.

Таким образом, с учетом этих узко очерченных исключений международная система защиты прав человека охватывает всех мигрантов, независимо от их местонахождения и статуса.

11. Права человека являются универсальными, неотъемлемыми, неделимыми, взаимозависимыми и взаимосвязанными. В международной системе защиты прав человека четко разъясняется, что для осуществления этих прав и соблюдения основополагающего принципа недискриминации носители обязанностей должны принимать во внимание уникальные и индивидуальные обстоятельства каждого человека¹⁰. Становясь участниками международных договоров по правам человека, государства берут на себя обязательства по международному праву и обязуются принимать на национальном уровне меры и законы, отражающие эти обязательства¹¹. Это может иметь практические последствия для муниципальных властей и органов местного самоуправления. На государства может также ложиться ответственность за связанные с правами человека последствия действий или бездействия частных субъектов, включая корпорации, представителей гражданского общества и частных охранных подрядчиков. Они обязаны принимать надлежащие меры для предотвращения нарушений прав человека, информация о которых может доходить до их сведения, расследовать такие нарушения, наказывать за их совершение и предоставлять эффективные средства правовой защиты и возмещения.

III. Концепция «мигрантов, находящихся в уязвимом положении»

12. Уязвимое положение, в котором оказываются мигранты, может возникать в результате ряда факторов, которые могут пересекаться или сосуществовать одновременно, оказывая взаимное влияние и усугубляя действие друг друга, а также развиваясь или изменяясь с течением времени по мере смены обстоятельств. Понятие уязвимости является основополагающим элементом системы защиты прав человека. Вместе с требованием защиты человеческого достоинства необходимость признания уязвимости и ее устранения лежит в основе правового обязательства государств уважать, защищать и осуществлять права человека¹². Таким образом, «мигрантами,

См. E/C.12/2017/1, пункты 3, 5, 6 и 8; см. также публикацию УВКПЧ, *Экономические, социальные и культурные права мигрантов, находящихся на незаконном положении* (2014 год), стр. 31–32.

- ¹⁰ Статья 2 Международного пакта о гражданских и политических правах прямо указывает, что носителем обязанностей в отношении соблюдения всех прав, признаваемых в Пакте, как правило, является государство, на территории которого находится данное лицо. Эта статья налагает на государства обязательства уважать права, признаваемые в Пакте, и обеспечивать их осуществление для всех лиц, находящихся на их территории и/или подпадающих под их юрисдикцию, без какого-либо различия, как-то: в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.
- ¹¹ В соответствии с международным правом государства принимают на себя обязательства соблюдать и защищать права человека, а также обеспечивать их осуществление. Обязательство уважать права человека означает, что государства должны не создавать помехи и ограничения для пользования правами человека. Обязательство защищать права человека предписывает государствам защищать отдельных лиц и группы лиц от нарушений их прав человека, совершенных третьими сторонами. Обязательство осуществлять права человека означает, что государства должны принимать позитивные меры для содействия пользованию правами человека.
- ¹² В первых двух пунктах преамбулы Всеобщей декларации прав человека признается, что концепции достоинства и уязвимости являются основополагающими, и отмечается, что признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира, а также, что пренебрежение и презрение к правам человека привели к варварским актам, которые возмущают совесть человечества. Международные правозащитные механизмы точно так же подчеркивают, что целью международных договоров о правах человека является защита лиц, наиболее уязвимых с точки зрения нарушения прав человека и их ущемления. См.: Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 3 (1990)

находящимися в уязвимом положении», являются лица, которые не в состоянии реально пользоваться своими правами человека, подвергаются повышенному риску их нарушения и ущемления и, соответственно, имеют право требовать от носителя обязательств выполнения более строгой обязанности заботиться о них.

13. Факторы, которые порождают уязвимость, могут быть теми, которые, собственно, побудили мигранта покинуть свою страну происхождения, могут воздействовать на него во время транзита или в стране следования, вне зависимости от того, было ли решение о начале перемещения свободным, и могут быть связаны с особенностями личности мигранта или его обстоятельствами¹³. Поэтому в данном контексте следует понимать, что уязвимость может быть ситуативной и личной¹⁴. Однако ни в том, ни в другом случае мигранты по своей сути не являются уязвимыми и не испытывают недостатка в жизнестойкости и способности совершать свободный выбор. Напротив, уязвимость для нарушений прав человека является результатом воздействия множественных и пересекающихся форм дискриминации, неравенства и структурных и социальных процессов, которое приводит к сокращению возможностей, снижению уровня осуществления прав и неравенству в этом отношении. С точки зрения соблюдения самого принципа, а также для обеспечения того, чтобы каждый мигрант имел возможность получить доступ к надлежащей защите своих прав, положение каждого человека должно оцениваться индивидуально.

A. Ситуации, в которых уязвимое положение связано с причинами, по которым люди покидают свои страны происхождения

14. В число многочисленных движущих сил, вызывающих перемещения людей, входят факторы, вынуждающие к миграции из-за отсутствия возможности получить доступ к своим правам. В некоторых случаях вызванное такими причинами движение не ведет к предоставлению защиты в соответствии с международным правом беженцев, однако, тем не менее, означает, что данное лицо нуждается в защите, предусмотренной международным правом в области прав человека. Некоторые мигранты, движение которых связано с такими обстоятельствами, не могут или не хотят возвращаться в свою страну происхождения¹⁵. Такими факторами могут быть крайняя нищета, стихийные бедствия, изменение климата и ухудшение состояния окружающей среды, гендерное неравенство, разлучение с семьей и отсутствие доступа к праву на образование, здравоохранение, включая охрану сексуального и

о природе обязательств государств-участников, пункт 12, и Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, общая рекомендация № 26 (2008) в отношении трудящихся женщин-мигрантов, пункт 22.

¹³ В своей резолюции 35/17 Совет по правам человека выразил серьезную обеспокоенность по поводу конкретных ситуаций уязвимости и рисков, с которыми сталкиваются мигранты, которые могут быть обусловлены причинами выезда из страны происхождения, обстоятельствами, с которыми мигранты сталкиваются на пути следования, на границах и в стране назначения, отдельными аспектами личности или личными обстоятельствами или же сочетанием этих факторов.

¹⁴ В рамках правозащитного подхода в отношении мигрантов, оказавшихся в уязвимом положении, посредством законов, политики и практики признается, что как ситуативная, так и личная уязвимость возникают под действием внешних факторов. Поэтому такой подход направлен прежде всего на расширение прав и возможностей мигрантов и не ведет к их стигматизации или отказу им в способности свободно принимать решения. См., например, A/HRC/33/67, пункты 9–12; A/71/285, пункты 59–61.

¹⁵ Лица, которые находятся за пределами своей страны происхождения, но которые не могут быть отнесены к категории беженцев в соответствии с международными или региональными правовыми нормами, для получения доступа к правам человека могут нуждаться в предоставлении им на временной или долгосрочной основе защиты от возвращения, например в контексте перемещения населения через границы, связанного с бедствиями, изменением климата и другими экологическими факторами. В некоторых случаях для обеспечения гибкого и быстрого реагирования на такие потребности в защите может быть целесообразен режим временной защиты или временного пребывания. В связи с последним см. публикацию УВКБ «Рекомендации относительно механизмов временной защиты или временного пребывания», февраль 2014 года, имеется по адресу www.refworld.org/docid/52fba2404.html.

репродуктивного здоровья, достойный труд или продовольствие и воду. Мигранты, перемещение которых является вынужденным, сталкиваются с более серьезной угрозой нарушения прав человека на протяжении всего своего миграционного пути (см. A/HRC/31/35, пункт 11). Как отмечалось выше, в некоторых случаях воздействие таких факторов может привести к возникновению потребности в получении защиты в качестве беженца¹⁶.

В. Ситуации, в которых уязвимое положение связано с условиями, в которых мигранты оказываются в ходе перемещения и в стране следования

15. Мигранты зачастую вынуждены пользоваться опасными видами транспорта или перемещаться в опасных условиях. Многие из них прибегают к услугам лиц, занимающихся незаконным ввозом мигрантов, и других посредников, которые могут подвергать их эксплуатации и другим формам злоупотреблений. Некоторые из мигрантов по мере своего перемещения могут подвергаться риску стать жертвой торговли людьми. В пути мигранты могут страдать от нехватки воды и необходимой пищи, сталкиваться с насилием и отсутствием доступа к медицинской помощи. Многие мигранты вынуждены проводить долгое время в странах транзита, часто не имея урегулированного статуса и в опасных условиях, не пользуясь доступом к правосудию и подвергаясь риску целого ряда нарушений прав человека и жестокостей, включая сексуальное и гендерное насилие и обращение, которое может быть приравнено к пыткам и другим жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения и наказания. Из-за ряда мер здоровье и безопасность мигрантов могут быть поставлены под угрозу, а сами они – подвергнуться нарушениям прав человека. К их числу относятся: закрытие границ, отказ в доступе к эффективным процедурам проверки и установления личности, произвольное выдворение на границе, коллективная высылка, насилие со стороны государственных должностных лиц и других субъектов (включая преступников и гражданских ополченцев), жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство условия приема, отказ в предоставлении гуманитарной помощи, а также неразделение оказания услуг от правоприменительной деятельности в сфере иммиграции.

С. Ситуации, в которых уязвимое положение связано с личностью и ее условиями или обстоятельствами

16. По мере перемещения некоторые мигранты в большей степени, чем другие, подвергаются риску нарушений и ущемлений прав человека. Некоторые из них подвергаются дискриминации по признаку, в частности, возраста, пола, этнической принадлежности, расы, национальности, религии, языка, сексуальной ориентации, гендерной идентичности или миграционного статуса. Некоторые подвергаются дискриминации по нескольким и зачастую пересекающимся признакам. Люди, живущие в нищете, в том числе из-за того, что они подвергаются дискриминации по причине их экономического положения, особенно подвержены риску нарушения прав человека в контексте миграции. Как правило, беременные женщины или кормящие матери, лица, имеющие плохое здоровье (в том числе ВИЧ-инфицированные), инвалиды, пожилые и дети, включая несопровождаемых или разлученных с семьей детей, из-за своего физического или психологического состояния подвергаются особому риску.

¹⁶ См. публикацию УВКПЧ «Persons in need of international protection», июнь 2017 года, имеется по адресу www.refworld.org/docid/596787734.html.

IV. Принципы и руководящие указания

17. Созданная государствами международная система защиты прав человека обеспечивает защиту всех лиц, включая всех мигрантов. Однако то, что эта система распространяется на мигрантов, находящихся в уязвимом положении, зачастую осознается менее четко. Таким образом, государства (и другие заинтересованные стороны) не имеют достаточно полных руководящих указаний в отношении того, как в таких ситуациях эту систему применять. Данные принципы и руководящие указания представляют собой попытку устранить этот пробел. Эти принципы и руководящие указания дают государствам (и, в соответствующих случаях, другим заинтересованным сторонам) рекомендации относительно того, как им следует выполнять свои обязательства по соблюдению, защите и реализации прав человека мигрантов, находящихся в уязвимом положении, в том числе в случае массовых перемещений или смешанных миграционных потоков. Согласно международному праву государства являются главными носителями обязанностей.

18. Эти принципы вытекают непосредственно из международного права в области прав человека и связанных с ним стандартов, в том числе международного трудового права, а также международного права беженцев, уголовного права, гуманитарного права и морского права, и закреплены в договорном праве, международном обычном праве и общих принципах права¹⁷.

19. Руководящие указания, следующие за каждым принципом, конкретизируют передовую международную практику и призваны помочь государствам (и, в соответствующих случаях, другим заинтересованным сторонам) в разработке, укреплении, осуществлении и мониторинге мер по защите и поощрению прав человека мигрантов, находящихся в уязвимом положении. Руководящие указания почерпнуты из самих документов, из авторитетных толкований и рекомендаций международных договорных органов по правам человека и мандатариев специальных процедур Совета по правам человека, а также из других экспертных источников¹⁸.

20. Следует отметить, что принципы и соответствующие руководящие указания взаимосвязаны и дополняют друг друга, поэтому 20 принципов следует рассматривать вместе.

21. Принципы и руководящие указания дополняет перечень «практических указаний». Этот документ регулярно пополняется примерами передовой и перспективной практики в отношении защиты прав человека мигрантов, находящихся в уязвимом положении¹⁹.

¹⁷ Отдельные выдержки из документов международного права в области прав человека и связанных с ним стандартов перечислены в приложении.

¹⁸ Руководящие указания международных договорных органов по правам человека и мандатариев специальных процедур обладают авторитетом по ряду причин. Во-первых, они имеют обязательную силу, будучи основаны на обязательном международном праве в области прав человека. Кроме того, договорные органы официально наделялись полномочиями и создавались в соответствии с положениями договоров, за соблюдением которых они следят, а мандаты специальных докладчиков создаются и формулируются государствами в рамках Совета по правам человека. Обе группы экспертов извлекают пользу из их тесного сотрудничества с государствами в рамках системы. Наконец, рекомендации договорных органов и мандатариев специальных процедур обретают вес, когда на них ссылаются международные и региональные судебные учреждения.

¹⁹ См. www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/VulnerableSituations.aspx. Следует отметить, что УВКПЧ и Группа по проблемам глобальной миграции не проводили независимой проверки информации, содержащейся в приводимом перечне передовой и перспективной практики, который не претендует на полноту или географическую представительность.

V. Глоссарий основных терминов

<i>Основной термин</i>	<i>Определение</i>
Проситель убежища	Просителем убежища является любое лицо, которое просит о предоставлении ему защиты в качестве беженца и по ходатайству которого окончательное решение еще не вынесено.
Органы пограничного контроля	Пограничники, должностные лица консульских учреждений и иммиграционных служб, пограничная полиция, сотрудники пограничных мест содержания под стражей, сотрудники связи между иммиграционными службами и аэропортами, должностные лица береговой охраны и другие должностные лица и оперативные сотрудники, привлекаемые к осуществлению мер пограничного контроля ²⁰ .
Меры пограничного контроля	Законы, директивы, планы, стратегии, планы действий и мероприятия, относящиеся к въезду лиц на территорию государства и их выезду с нее. Они включают в себя обнаружение, спасение, перехват, проверку, проведение собеседований, установление личности, прием, задержание, высылку, выдворение, недопущение въезда и возвращение, а также связанные с этим мероприятия, такие как профессиональная подготовка, техническая, финансовая и иная помощь, в том числе предоставляемая другим государствам ²¹ .
Дискриминация	<p>Любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового происхождения, этнического происхождения, пола, возраста, гендера, сексуальной ориентации, гендерной идентичности, инвалидности, религии или убеждений, гражданства, миграционного или резидентского статуса или иного статуса, имеющее целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни²².</p> <p>Множественная дискриминация означает дискриминацию по нескольким признакам, таким как расовая и этническая принадлежность, религия и гендер; дискриминация по одному из этих признаков, усугубляемая дискриминацией по другому из таких признаков, порождает отдельную категорию ущемления прав²³.</p>
Меры ограничения доступа	Меры, направленные на отделение правоприменительной деятельности в сфере иммиграции от оказания государственных услуг, обеспечения соблюдения трудового законодательства и процессов уголовного правосудия, принимаемые государствами и

²⁰ ОНЧР, *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders*, chap. I, para. 10 (d).

²¹ *Ibid.*, para. 10 (e).

²² Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, пункт 1 статьи 1; Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статья 1.

²³ Дурбанская декларация, пункт 2, и Дурбанская программа действий, пункты 49, 79, 104 с) и 172; общая рекомендация Комитета по ликвидации расовой дискриминации № 30 (2004) о дискриминации неграждан и общая рекомендация № 32 (2009) о значении и сфере применения особых мер в Конвенции.

Основной термин	Определение
	<p>негосударственными субъектами для защиты мигрантов, включая мигрантов – жертв преступлений, для того, чтобы не отказывать лицам, не имеющим законного иммиграционного статуса, в осуществлении их прав человека²⁴. Эти меры «призваны обеспечить, в частности, чтобы иммиграционные службы не имели доступа к информации, касающейся иммиграционного статуса лиц, обращающихся за помощью или услугами, например в медицинские учреждения, школы и другие учреждения социального обслуживания. Вместе с тем подобного рода меры предусматривают, что такие учреждения не обязаны запрашивать информацию об иммиграционном статусе своих клиентов или обмениваться такой информацией»²⁵.</p>
Правозащитник	<p>Лицо, которое в индивидуальном порядке или вместе с другими людьми занимается поощрением или защитой прав человека. Конкретного определения того, кто является или может быть правозащитником, не существует²⁶. Лицо или группа лиц необязательно должны идентифицировать себя в качестве правозащитника, чтобы быть им. Национальные правозащитные учреждения, действующие в соответствии с принципами, касающимися статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижскими принципами), могут рассматриваться как правозащитники²⁷.</p> <p>В настоящих принципах и руководящих указаниях термин «правозащитник» означает лицо, которое самостоятельно или вместе с другими людьми занимается поощрением или защитой прав человека мигрантов. Это понятие включает в себя лиц, работающих с мигрантами или выступающих от их имени, в том числе тех, кто участвует в поисково-спасательных операциях, предоставляет юридические консультации, обеспечивает представительство мигрантов и оказывает им гуманитарную помощь.</p>
Содержание иммигрантов под стражей	<p>В настоящих принципах и руководящих указаниях понятием «содержание иммигрантов под стражей» охватывается любое лишение свободы для целей пограничного контроля и миграционного регулирования.</p> <p>Лишение свободы означает любую форму содержания под стражей или тюремного заключения или помещения лица в государственное или частное место содержания</p>

²⁴ См. François Crépeau and Bethany Hastie, «The case for ‘firewall’ protections for irregular migrants: safeguarding fundamental rights», *European Journal of Migration and Law*, vol. 17, Nos. 2–3 (2015); European Commission against Racism and Intolerance, general policy recommendation No. 16 on safeguarding irregularly present migrants from discrimination; ILO, *Promoting Fair Migration: General Survey Concerning the Migrant Workers Instruments* (2016), paras. 480-482. См. также European Union Agency for Fundamental Rights, «Apprehension of migrants in an irregular situation – fundamental rights considerations» (2012).

²⁵ Crépeau and Hastie, «The case for ‘firewall’ protections», p. 165.

²⁶ В четвертом пункте преамбулы Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы упоминается работа «отдельных лиц, групп и ассоциаций по содействию эффективному устранению всех нарушений прав человека и основных свобод народов и отдельных лиц». В статье 1 этого же документа разъясняется, что «каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, поощрять и стремиться защищать и осуществлять права человека и основные свободы на национальном и международном уровнях».

²⁷ См. A/HRC/22/47, пункт 23.

Основной термин	Определение
	под стражей – которое это лицо не имеет права покинуть по собственной воле – по распоряжению государственного органа или по его указанию, либо с его ведома или молчаливого согласия ²⁸ .
Массовое перемещение	<p>«Будет ли то или иное перемещение считаться «массовым» зависит не столько от абсолютного числа перемещаемых людей, сколько от географического контекста, возможностей принимающих государств реагировать на это явление, а также от последствий такой неожиданной или затяжной проблемы для принимающей страны»²⁹.</p> <p>«Понятие «массового перемещения» может охватывать целый ряд аспектов, в том числе: число прибывающих людей, экономический, социальный и географический контекст, возможности принимающего государства по принятию соответствующих мер и последствия перемещения, которое носит внезапный или продолжительный характер. Это понятие не охватывает, например, регулируемые потоки мигрантов из одной страны в другую»³⁰.</p>
Мигрант	<p>«Международный мигрант (мигрант)» означает «любое лицо, находящееся за пределами государства, гражданином или подданным которого оно является, или же, в случае лиц без гражданства, его государства рождения или постоянного проживания»³¹. Универсального и юридического определения понятия «мигрант» не существует.</p> <p>По всему тексту принципов и руководящих указаний термин «мигрант» относится к мигрантам, находящимся в уязвимом положении³². Термин «мигранты, находящиеся в уязвимом положении» не включает беженцев и не затрагивает существующих режимов защиты, предусмотренных международным правом для отдельных правовых категорий неграждан, включая беженцев, просителей убежища, лиц без гражданства, жертв торговли людьми и трудящихся-мигрантов.</p>
Трудящийся-мигрант	Лицо, которое будет заниматься, занимается или занималось оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданином которого оно не является ³³ .

²⁸ Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, пункты 1 и 2 статьи 4.

²⁹ См. A/70/59, пункт 11.

³⁰ Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах, статья 6.

³¹ См. публикацию УВКПЧ «Recommended Principles and Guidelines», chap. I, para. 10. УВКБ последовательно проводит различие между беженцами и мигрантами, чтобы иметь четкое представление о причинах и характере перемещения беженцев и учитывать особые права беженцев, предусмотренные международным правом.

³² См. пояснение термина «мигрант, находящийся в уязвимом положении» во введении.

³³ Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, статья 2. См. также Конвенцию № 97 МОТ о миграции в целях трудоустройства (пересмотренную) от 1949 года, статья 11, и Конвенцию № 143 МОТ о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения) 1975 года, статья 11.

Основной термин	Определение
Управление миграцией	Процесс, в рамках которого объединенные рамки правовых норм и организационные структуры регулируют и направляют действия государства в ответ на международную миграцию, которые учитывают права и обязанности и содействуют сотрудничеству внутри стран и между ними ³⁴ .
Смешанная миграция	Этот термин обозначает перемещение через границы людей с разными требованиями в плане защиты, причинами перемещения и потребностями, которые, однако, перемещаются по одним маршрутам, используют одни и те же виды транспорта и средства передвижения, причем часто в обход установленного порядка ³⁵ . Официального или согласованного определения понятия «смешанная миграция» не существует.
Запрещение принудительного возвращения	<p>В соответствии с международным правом в области прав человека запрет на принудительное возвращение влечет за собой обязательство не выдавать, не депортировать, не высылать, не возвращать и не выдворять каким-либо иным образом лицо, независимо от его статуса, когда имеются серьезные основания полагать, что данному лицу будет угрожать опасность подвергнуться пыткам или жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию или другим серьезным нарушениям прав человека в месте, куда оно должно быть передано или выдворено, или дальнейшую передачу третьему государству, в котором существует реальная опасность таких нарушений³⁶. Правозащитные механизмы подчеркивают, что по международному праву в области прав человека запрет на принудительное возвращение носит абсолютный характер³⁷.</p> <p>В соответствии с международным правом беженцев «договаривающиеся государства не будут никоим образом высылать или возвращать беженцев на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений»³⁸.</p>
Защита на основе международных оснований защиты прав человека	Правовые механизмы, используемые государствами для распространения действия защитных мер и предоставления статуса на основании международных договоров в области прав человека в отношении лиц, которые не могут претендовать на защиту в соответствии с международным беженским правом, однако чье выдворение с территории страны будет противоречить обязательствам по международному праву в области прав

³⁴ ОНЧР, *Migration and Human Rights: Improving Human Rights-Based Governance of International Migration* (2013).

³⁵ См. Совет по правам человека, Доклад Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека о положении транзитных мигрантов, A/HRC/31/35, 27 января 2016 года, пункт 10.

³⁶ См. статью 3 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, а также замечание Комитета по правам человека общего порядка № 31 (2004) о характере общего юридического обязательства, налагаемого на государства – участники Пакта, пункт 12.

³⁷ См. A/70/303, пункты 38 и 41, а также соображения Комитета по правам человека: *Израил против Казахстана* (CCPR/C/103/D/2024/2011), пункт 9.4; и *Валетов против Казахстана* (CCPR/C/110/D/2104/2011).

³⁸ Конвенция о статусе беженцев, пункт 1 статьи 33.

Основной термин	Определение
	<p>человека, включая принцип запрещения принудительного возвращения³⁹.</p> <p>В тех случаях, когда такие внутренние правовые механизмы отсутствуют или имеют узкую сферу применения, запрет на принудительное возвращение в соответствии с международным правом в области прав человека по-прежнему остается в силе.</p>
Беженец	<p>Беженцем является лицо, находящееся за пределами страны своего происхождения, которое нуждается в международной защите из-за наличия в стране его происхождения серьезной угрозы для его жизни, физической неприкосновенности или свободы, возникшей в результате преследований, вооруженных конфликтов, насилия или серьезных нарушений общественного порядка, от которой власти страны происхождения не могут его защитить или не будут этого делать⁴⁰.</p>
Урегулирование статуса	<p>Ряд законодательных и административных мер, используемых государствами для предоставления законного статуса, которые позволяют мигрантам, не имеющим урегулированного статуса, остаться в нем на законных основаниях⁴¹.</p>
Возвращение	<p>Общий термин для обозначения всех разнообразных форм, методов и процедур, с помощью которых мигранты возвращаются или вынуждаются вернуться в свою страну происхождения или обычного местожительства или в какую-либо третью страну. В это понятие, в частности, входят депортация, высылка, выдворение, выдача, недопущение пересечения границы, передача, трансфер и любые иные договоренности о возвращении. Использование термина «возвращение» не позволяет судить о том, в какой степени решение о возвращении принимается добровольно или по принуждению и насколько оно является законным или произвольным.</p>

³⁹ См., напрямую или по аналогии, заключение № 103 (LVI): обеспечение международной защиты, в том числе с помощью дополнительных форм защиты, принятое Исполнительным комитетом УВКБ ООН.

⁴⁰ См. A/АС.96/830. Мандат УВКБ по защите беженцев в соответствии с пунктом б А ii) его Устава (резолюция 428 V) Генеральной Ассамблеи, приложение) распространяется на «всех тех лиц, которые... в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства или политических убеждений, находятся вне страны своей гражданской принадлежности [или, в случае лиц без гражданства, своего обычного местожительства] и не могут пользоваться защитой правительства этой страны или не желают пользоваться такой защитой либо вследствие таких опасений, либо по причинам, не связанным с соображениями личного удобства...». См. определение полномочий Верховного комиссара по делам беженцев в последующих резолюциях Генеральной Ассамблеи, например в резолюции 1673 (XVI), 2294 (XXII), 3143 (XXVIII), 31/35 (одобряющей резолюцию Экономического и Социального Совета 2011 года (LXI)), 36/125 и 48/118.

⁴¹ Несмотря на напоминание об отсутствии права на урегулирование в соответствии с Конвенцией о статусе беженцев (статья 35), в пункте 2 статьи 69 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей требуется, чтобы государства рассматривали возможность упорядочения положения таких лиц в соответствии с применимым национальным законодательством и двусторонними или многосторонними соглашениями и при этом должным образом учитывали обстоятельства их въезда, длительность их пребывания и другие соответствующие соображения, в частности те, которые касаются их семейного положения.

<i>Основной термин</i>	<i>Определение</i>
Дети, разлученные с семьей	Дети, разлученные с обоими родителями или со своими законными или традиционными попечителями, но не обязательно с другими родственниками, и не находящиеся на попечении взрослого лица, которое по закону или обычаю несет ответственность за уход за ними. Дети могут оказаться разлученными с семьей на любом этапе миграции ⁴² .
Безгражданство	Термин «лицо без гражданства» определяется в пункте 1 статьи 1 Конвенции о статусе апатридов как лицо, которое «не рассматривается гражданином каким-либо государством в силу его закона» ⁴³ .
Несопровождаемые дети	Дети, разлученные с обоими родителями и другими родственниками и не находящиеся на попечении взрослого лица, которое по закону или обычаю несет ответственность за уход за ними. Дети могут оказаться несопровождаемыми на любом этапе миграции ⁴⁴ .
Ксенофобия	Этот термин обычно используется для обозначения взглядов, предрассудков и поведения, которые отвергают, исключают и зачастую порочат людей, основываясь на восприятии их как чужаков или изгоев по отношению к общине, обществу или национальному самосознанию ⁴⁵ . Универсального юридического определения ксенофобии не существует.

⁴² См. Комитет по правам ребенка, замечание общего порядка № 6 (2005) об обращении с несопровождаемыми и разлученными детьми за пределами страны их происхождения, статья 8.

⁴³ Комиссия международного права пришла к выводу о том, что определение, содержащееся в пункте 1 статьи 1 Конвенции, является частью обычного международного права (см. текст проекта статей о дипломатической защите в A/61/10, глава IV.E.2, глава II, физические лица, статья 8, лица без гражданства и беженцы, комментарий, пункт 3). См. также UNHCR, *Handbook on Protection of Stateless Persons under the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons* (2014).

⁴⁴ Комитет по правам ребенка, замечание общего порядка № 6, пункт 7.

⁴⁵ См. ILO, IOM and OHCHR, *International migration, racism, discrimination and xenophobia* (2001), p. 2.